

남북협력기금 집행 규모 결정 요인 분석*

박지연**

I. 서론
II. 선행연구
III. 연구설계
IV. 분석결과
V. 결론
주제어: 남북협력기금, 기금 집행 요인, 남북관계, 북한

| 국문초록 |

본 논문은 2007년 1월부터 2018년 6월까지 138개월간 남북협력기금 집행 규모 결정 요인 분석을 통해 한국 정부의 남북협력기금의 집행 동기를 탐색하는 것을 목적으로 한다. 분석결과 첫째, 일정 기간이 경과한 북한의 경제 상황, 남한의 정치경제 상황 그리고 남북관계 변화는 기금 집행에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 분석되었다. 즉 남북협력기금의 집행은 비교적 최근의 상황변화에 민감한 것으로 판단된다. 둘째, 남북협력기금의 집행에서 한국 정부의 도덕적 동기는 발견되지 않는다. 분석결과에 따르면 북한의 경제 상황이 개선될수록 기금의 집행 규모가 증가되고 있을 뿐 아니라, 인도적 지원 분야에 대한 집행 규모도 북한의 경제 상황이 개선될수록 증가하고 있었다. 셋째, 한국의 국내 정치적 상황이 기금 집행 규모에 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 예를 들어 정부에 대한 지지도가 높을수록 그리고 진보정부일수록 남북협력기금 집행 규모는 증가하였다. 또한 통일에 대한 우호적인 여론이 조성된 정치적 환경에서 기금 집행 규모가 증가한 것으로 분석되었다. 마지막으로 남북관계의 특징은 남북협력기금 집행 규모에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 밝혀졌다.

✦ 『국제관계연구』 제23권 제2호 (2018년 겨울호).
<http://dx.doi.org/10.18031/jip.2018.12.23.2.101>
* 이 논문은 2018년도 전북대학교 연구기반 조성비 지원에 의하여 연구되었음.
** 전북대학교 국제인문사회학부 조교수.

I. 서론

지난 10여 년간 북한은 핵실험 및 미사일 발사 등을 통해 국제사회에 대한 위협을 증대시켜왔으며, 국제사회는 제재의 수준을 심화하는 방식으로 대응해 왔다. 최근 북한과 국제사회 간의 갈등이 최고조에 이르면서, 상호 대응 방식을 위협완화와 보상제공 등의 방식으로 전환하려는 시도가 일부 관찰되기 시작하였다. 지난 4월과 6월에 이루어진 남북 정상회담과 북미 정상회담이 이러한 변화의 시작으로 조심스럽게 언급되고 있다.¹⁾ 국제사회가 북한에 대한 대응에 보상의 프레임 도입한다면, 가장 먼저 논의되어야 할 것이 보상에 소요되는 비용이다. 보상에 필요한 재원은 국제사회가 공동으로 부담할 것이나, 주요 이해 당사국인 한국이 부담해야 할 비용이 적지 않을 것으로 예상된다.

한국은 북한과의 협상 과정에서 다양한 재원을 활용할 수 있을 것이다. 본 논문은 다양한 재원들 중 남북협력기금에 대한 연구이다. 남북협력기금은 남북 교류협력을 촉진하고 민족공동체 회복에 기여함을 목적으로 설립된 기금이다.²⁾ 따라서 국제사회의 대북협상이 본격화될 경우, 북한과의 경제협력에서 남북협력기금의 활용은 필수적일 것으로 예상된다. 본 연구는 궁극적으로 남북협력기금의 효율적인 활용 방안을 모색하기 위한 목적을 가지고 있으며 이를 위한 기초연구로서 기존의 남북협력기금의 집행 요인을 탐구하고자 한다. 본 논문의 연구질문은 “남북협력기금의 집행 규모에 영향을 미치는 요인은 무엇인가”이다. 한국 정부의 남북협력기금의 집행은 “정치적 목적에 기인하는가” 혹은 “경제적 목적을 위한 것인가” 아니면, “도덕적 동기에 기반을 두는가”에 대한 질문의 답을 찾아보고자 한다.

본 연구는 두 가지 측면에서 연구의 의의를 가진다. 첫째, 본 논문은 남북협력기금 집행 요인 분석을 다룬 첫 번째 논문이다. II절의 선행연구에서 서술하고

1) U.S. State Department, Remarks With Republic of Korea Foreign Minister Kang Kyung-wha at a Press Availability, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/05/282041.htm>; Mike Pompeo Interview with CBS 11 May 2018, <https://www.cbsnews.com/video/cia-director-mike-pompeo-on-the-threat-from-north-korea/>; 통일부, “남북정상회담설명자료(2018년 4월 27일),” http://www.unikorea.go.kr/unikorea/open/parliament/opCalculate/?boardId=bbs_0000000000000019&mode=view&cntId=54292&category=&pageIdx= (검색일: 2018년 5월 15일).

2) 통일부, 『통일백서』 (서울: 통일부, 2008), pp. 3-4.

있듯이 기존의 연구는 남북협력기금 집행 규모나 방식 등에 대한 현상 분석이 주를 이루고 있으며, 어떤 요인이 기금 집행에 영향을 미치는가를 분석한 논문은 없다. 둘째, III절의 연구설계에서 서술하고 있듯이 본 연구는 남북협력기금을 대외경제협력기금과 유사한 성격으로 가정하고, 공적개발원조 규모 결정에 관한 선행연구들의 결과를 활용한다. 따라서 남북관계의 특수성에 기반을 둔 남북협력기금이 아닌, 남북관계의 일반성에 기반을 둔 경제협력기금의 한 형태로 남북협력기금을 다루고 있다는 점에서 기존의 접근과 차이를 가진다.

본 논문은 서론에서 연구의 배경과 연구질문 등을 다룬다. II절에서는 선행연구를 분석하여 본 연구의 비교우위를 도출한다. 다음으로 III절과 IV절의 연구설계와 분석을 통해 남북협력기금 집행 규모 결정 요인을 분석한다. V절의 결론에서는 분석결과의 함의를 서술하고 향후 연구를 제안한다.

II. 선행연구

남북협력기금에 관한 선행연구는 통일재원으로서의 기금 활용에 대한 미래적 논의와 남북협력 사업의 효율적인 지원을 위한 기금의 확보 및 활용 방안에 대한 현재적 논의로 구분할 수 있다. 먼저 통일재원으로서의 남북협력기금을 다룬 연구들로는 손영화·이호영(2013), 전상진·원진실·강지원(2007), 강석승(2011) 등이 있다. 손영화·이호영(2013)은 독일사례를 바탕으로 합리적인 통일재원 마련 방안을 모색한다. 통일재원 마련을 위해서는 직접세 확보 및 지방정부 예상절감을 통한 재원확보를 제안하고 있으며, 필요재원을 줄이기 위한 방법으로 남북협력기금을 활용한 인도적인 지원, 사회문화 지원, 남북이산가족교류 지원 및 남북경제협력 지원 확대를 주장한다.³⁾ 다음으로 전상진·원진실·강지원(2007)은 통일 독일의 부채 수준이 매우 심각했다는 점을 언급하면서 한반도 통일에서도 유사 상황에 대한 대비를 주문한다. 특히 남북협력기금의 활용은

3) 손영화·이호영, “통일재원 마련을 위한 법정정책 과제: 독일 통일재원의 우리나라에의 시사점,” 『법과 정책연구』 제13권 4호 (한국법정정책학회, 2013), pp. 1389-1412.

장기적으로 대외부채 축소에 크게 기여할 수 있다고 주장한다.⁴⁾ 강석승(2011) 또한 통일재원 마련을 위한 방안으로서 남북협력기금의 활용을 기본으로 소득세를 통한 직접세, 부가가치세를 활용한 간접세 및 미집행 예산 적립, 국가채권 발행 등의 방법들을 제안한다.⁵⁾

다음으로 남성욱(2003), 이상만(2007), 신동호·이재열(2016), 정웅(2010) 등은 통일 이전의 상황에서 남북협력기금의 효율적인 운용 및 활용을 논의한다. 남성욱(2003)은 남북협력기금이 남북관계의 변화에 상당한 영향을 받을 수밖에 없다고 지적하면서, 안정적인 기금 확보를 위해 목적세 신설, 국공채 발행, 국제적 차원의 개발기금 적립 등의 방안을 제안한다.⁶⁾ 한편 이상만(2007)은 남북협력기금은 남북경협을 활성화시키기 위한 사회간접시설 건설에 필수 재원이라는 점을 강조하며, 기금의 운용체계 개편이 필요하다고 지적한다.⁷⁾ 마지막으로 신동호·이재열(2016), 정웅(2010) 등은 구체적으로 개성공단 사업에서의 보험제도나 남북교역 사업에서의 수출보험제도 등 남북협력기금의 활용 사례를 분석하고, 해당 제도의 개선을 제안하는 연구이다.⁸⁾

대부분의 논의가 통일재원으로서 혹은 남북관계 개선에 활용할 재원으로서 남북협력기금의 중요성을 강조하고, 효율적인 활용 방안을 제시하는 등의 정책적 함의를 도출하고 있다는 측면에서 연구의 의의를 가진다. 그러나 기금 집행이라는 정책적 혹은 정치적 행위의 원인을 분석한 연구는 거의 찾아볼 수 없다. 다만, 남북협력기금을 활용한 대북지원에 관한 연구들 중 일부가 한국의 정치적 부침이 대북지원의 패턴에 영향을 미쳤다는 평가를 내리고 있다. 대북지원의

4) 전상진·원진실·강지원, “통일에 대비한 한국의 통일비용 재원조달방안에 관한 논의: 독일의 통일비용의 재원조달과 문제점을 중심으로,” 『한독사회과학논총』 제17권 3호 (한독사회과학회, 2007), pp. 9-44.

5) 강석승, “남북한 통일에 대비한 통일재원 마련방안 연구,” 『평화학연구』 제2권 3호 (한국평화연구학회, 2011), pp. 75-97.

6) 남성욱, “남북협력기금의 현황과 효율적인 중장기 운영방향에 관한 연구,” 『북한연구학회보』 제7권 1호 (북한연구학회보, 2003), pp. 39-63.

7) 이상만, “6·15선언 이후 남북 경협현황, 경협기금 운용평가 및 정책과제,” 『북한연구학회보』 제11권 1호 (북한연구학회, 2007), pp. 221-249.

8) 신동호·이재열, “개성공단 남북경협보험 개선방안에 관한 연구,” 『한독경상논총』 제34권 1호 (한독경상학회, 2016), pp. 97-115; 정웅, “남북교역 금융지원제도의 현황과 수출보험의 과제,” 『무역보험연구』 제11권 2호 (한국무역보험학회, 2010), pp. 1-27.

지나친 정치성을 다루면서 김종갑(2005)은 대북지원이 지속적으로 추진되고 효율적인 개발지원으로 정착되기 위해서는 정부의 대북정책과 남북관계 및 주변 정세를 총체적으로 고려한 자금운용이 필요하다고 주장한다.⁹⁾ 조한범(2005) 또한 대북지원이 더욱 효율적으로 개선되기 위해서는 대북지원이 정치적 부침의 영향에서 독립될 필요가 있다고 분석한다.¹⁰⁾ 그러나 이러한 논문도 남북협력기금의 일부 집행 항목인 인도적 지원에 대한 분석에 그친다는 한계를 가지고 있다.

본 연구는 위의 연구들과 달리 지난 10여 년간 남북협력기금의 집행 사례를 모두 포함함으로써 종합적인 차원에서 남북협력기금 집행을 다룬다. 연구방법의 측면에서도 차이를 가지는데, 본 연구는 기금 집행의 원인을 통계적으로 분석함으로써 기금 집행의 동기를 분석한다. 더불어 사회문화교류, 인도적 문제 해결, 인도적 지원, 남북경협 등 목적별로 사례를 구분하여 집행 결정 요인에 대한 통계적 검토도 실시한다. 이러한 연구방법은 기존의 일부 현상을 서술하고 이를 바탕으로 정책적인 함의를 도출한 것과 달리 축적된 사례에 대한 양적 분석의 함의를 통해 향후 장기적인 차원의 전략 마련에 기여할 수 있을 것이다.

III. 연구설계

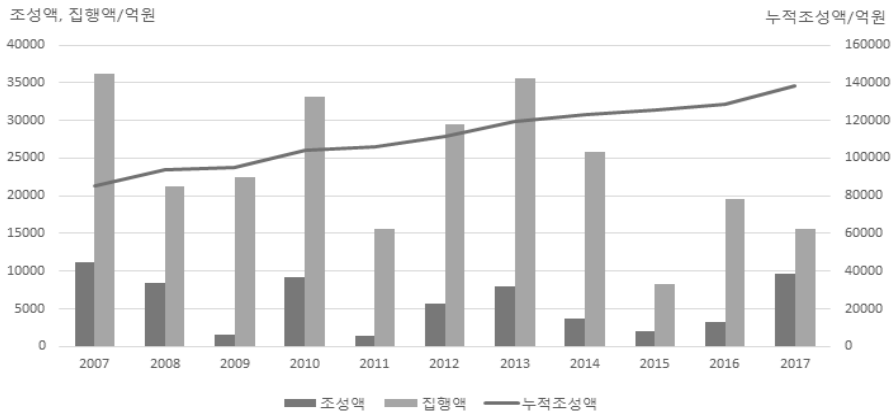
1. 종속변수

본 논문은 남북협력기금 집행 규모에 영향을 미친 요인을 분석하는 것에 목적을 둔다. 따라서 종속변수는 남북협력기금 집행 규모가 된다. 1991년부터 2018년 7월까지를 기준으로 남북협력기금의 총 조성액은 약 14조 원이며, 동일한

9) 김종갑, “대북지원의 효율성 제고방안,” 『통일정책연구』 제14권 2호 (통일연구원, 2005), pp. 1-16.

10) 조한범, “대북지원 10년의 성과와 과제: 대북개발지원을 위한 제언,” 『통일정책연구』 제14권 2호 (통일연구원, 2005), pp. 79-100.

〈그림 1〉 연도별 남북협력기금 조성액과 집행액



자료: 통일부, 『남북협력기금백서』(서울: 통일부, 2008), pp. 16-20; 통일부 남북협력기금통계, <http://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/interkoreanfund/bfPresent/> (검색일: 2018년 9월 5일).

기간 동안 총 집행액은 약 6조 7천억 원이다(<그림 1> 참조). 본 연구에서는 남북협력기금의 조성 규모가 아닌 집행 규모를 종속변수로 다룬다. 왜냐하면, 기금의 조성은 장기적인 정책적 고려를 바탕으로 사전에 배정되는 예산의 성격인 반면, 집행액은 해당 시기 남북한의 정치·경제·외교적 상황을 바탕으로 결정될 수 있다는 구조적 특징을 가지고 있기 때문이다. 실제로 남북협력기금의 집행은 남북교류협력추진협의회¹¹⁾의 심의를 통해 결정된다. 1991년부터 2018년 8월 현재까지 약 296회의 협의회가 필요 여부에 따라 비정기적으로 개최되었으며, 협의회에서는 기금의 운용관리에 관한 기본정책, 기금운용계획, 결산보고사항, 기타 통일부 장관이 필요하다고 인정하는 사항 등을 심의하고 기금 집행을 결정해왔다. 집행결정이 주기적으로 이루어지는 것이 아니라 필요 시 이루어지는 점을 고려하여, 남북협력기금의 집행 규모를 종속변수로 하되 연도별 규모가 아닌 월별 규모를 살펴봄으로써 변화 추이를 더욱 면밀히 분석하고자

11) 남북교류협력추진협의회는 위원장인 통일부장관을 포함하여 18인 이내의 위원으로 구성되며 위원은 관계부처의 차관 및 차관급 공무원과 남북교류협력에 관한 전문지식과 경험을 갖춘 민간 전문가 중에서 국무총리가 임명 또는 위촉하도록 하고 있다. 남북교류협력추진협의회는 남북간의 교류협력에 관한 정책을 협의조정하고, 남북교류협력에 관한 중요사항을 심의·의결하는 기구이다. 통일부, 『남북협력기금백서』(서울: 통일부, 2008), pp. 10-11.

한다.

한편, 남북협력기금의 용도는 7가지로 요약된다. 첫째, 남북한 주민왕래 지원, 둘째, 문화·학술·체육협력사업 지원, 셋째, 교역 및 경제 분야 협력사업을 촉진하기 위한 자금의 지원 또는 융자, 넷째, 남북교류협력 촉진을 위하여 대금결제 편의를 제공하거나 자금을 융자해주는 금융기관 등에 대한 지원, 다섯째, 민족공동체 회복에 기여하는 사업에 대한 지원 여섯째, 차입금 및 공공자금관리기금법에 의한 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금 상환, 그리고 마지막으로 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출 등이 기금의 용도이다.¹²⁾ 이러한 기금의 용도를 바탕으로 현재 기금의 집행 항목은 평화통일기반 조성(통일정책), 남북사회문화교류, 인도적 사업(인도적 지원, 인도적 문제해결), 남북경제협력, 개성공단지원, 기금운영비, 기금 간 거래, 여유자금 운용으로 구분한다.¹³⁾ 본 연구는 남북협력기금 집행의 정치경제적 요인을 분석하는 것에 초점을 두고 있기 때문에 기금운영비, 기금 간 거래, 여유자금 운용 항목은 연구 대상에서 제외한다. 또한 기금의 집행 항목 구분이 연도별로 차이를 보임¹⁴⁾에 따라 본 연구에서는 남북사회문화교류(통일정책 및 통일기반조성 포함), 인도적 문제해결, 인도적 지원, 남북경협(개성공단 지원 포함) 등 4개의 항목으로 구분하여 분석한다.

요약하자면, 본 논문의 종속변수는 2007년 1월부터 2018년 6월까지 138개월 간 남북협력기금 집행 규모이며, 남북사회문화교류(통일정책 및 통일기반조성 포함), 인도적 지원, 인도적 문제해결, 남북경협(개성공단 지원 포함) 등의 집행 규모를 세부적인 연구대상으로 삼는다. 더불어 2007년 이전의 남북협력기금 월별 세부 집행 자료를 획득하기 어려운 점을 감안하여 본 연구는 2007년 1월부터를 연구 대상으로 하고 있음을 밝힌다.¹⁵⁾

12) 통일부, 『남북협력기금백서』(서울: 통일부, 2008), p. 17.

13) 통일부 남북협력기금통계, <http://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/interkoreanfund/bfPresent/> (검색일: 2018년 9월 5일).

14) 통일정책과 평화통일기반조성의 항목은 2014년에 통일정책은 2015년 이후에 새롭게 구분된 항목으로 본 연구에서는 거시적 차원의 맥락을 바탕으로 남북한사회문화교류의 항목에 포함한다.

15) 통일부 남북협력기금통계, <http://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/interkoreanfund/bfPresent/> (검색일: 2018년 9월 5일).

2. 독립변수

남북협력기금 집행 규모에 영향을 미칠 수 있는 것으로 추정되는 독립변수를 추출하기 위해 공적개발원조 규모 결정에 영향을 미치는 것으로 밝혀진 기존의 요인들을 활용한다. 이것은 남북협력기금 집행의 목적과 공적개발재원 공여의 목적이 유사할 수 있다는 점에 착안한 접근이다. 각 국가별로 공적개발재원이 활용되고 있는 개발협력의 목표를 살펴보면 두 재원의 활용에 있어 유사성을 구체적으로 관찰할 수 있다. 먼저 전술하였듯이 한국은 남북협력기금을 활용한 북한과의 교류협력 확대를 바탕으로 북한과의 관계 개선 통한 한반도 평화변영을 지향한다. 한편 한국은 대외경제협력기금을 활용하여 개발도상국의 경제성장을 돕고, 이를 바탕으로 한국에게도 도움이 되는 전 지구적 발전을 추구한다.¹⁶⁾ 국제사회의 주요 공여국 중 하나인 일본은 공적개발기금을 활용한 개발 협력을 국제사회의 평화·안정·번영에 적극적으로 기여하며, 국익을 보장하기 위한 활동으로 정의한다.¹⁷⁾ 미국은 자국의 전략적·경제적·도덕적 필요에 의해 국제사회의 평화, 안보 및 개발 노력을 지원하며 이것을 해외 원조의 목적으로 한다.¹⁸⁾ 성문화된 규정에 따르면 남북협력기금의 집행 목적과 개별 국가들의 공적개발재원의 활용 목적은 공통적으로 자국과 대상국 간의 관계 개선을 바탕

〈표 1〉 각 국가의 원조 및 개발협력의 성문화된 목적

국가	대상	목적
한국	북한	교류협력 확대를 바탕으로 한반도 평화 번영
한국	국제사회	개도국 경제성장 지원을 통한 전 지구적 발전
일본	국제사회	평화, 안정 번영을 추구하며 자국의 이익 보장
미국	국제사회	자국의 필요에 의한 평화, 안보, 개발에의 지원

자료: 본문의 내용을 바탕으로 저자 정리

16) 국제개발협력기본법 ODA KOREA, http://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2012/T02/L01_S02.jsp (검색일: 2018년 8월 7일).

17) Japanese MOFA, “White Paper on Development Cooperation 2016,” <https://www.mofa.go.jp/files/000286313.pdf> (검색일: 2018년 9월 7일).

18) “What is U.S. Government Foreign Assistance,” <https://www.foreignassistance.gov/> (검색일: 2018년 9월 7일).

으로 한 공동변영 추구로 요약할 수 있다.

그렇다면, 본 연구의 연구 질문으로 돌아와 일반적으로 공여국들의 실제 공여는 어떤 요인에 의해 결정되는가? 만약 남북협력기금이 공적개발원조와 유사하게 도덕적 동기에 기반을 두고 집행된다고 가정할 경우, 도덕적 목적의 원조 공여 결정 요인 분석에 관한 선행연구를 참조하여 남북협력기금 집행 요인을 추정할 수 있을 것이다. 먼저, MacDonald·Hoddinott(2004)는 캐나다의 양자간 원조의 동기를 분석하였다. 이 연구에서는 원조 동기를 포괄적 인도주의, 상업적 목적, 정치적 고려, 그리고 이 세 가지 동기의 조합 등 4가지 동기로 구분하였다. 그 결과, 원조 행위는 대체로 이타적이며 수원국의 인권과 복지를 위한 원조인 것으로 분석되었다. 본 연구에서는 원조의 도덕적 동기 유무를 판단하기 위해 수원국의 경제 상황을 원조 규모 결정의 주요 변수로 다룬다. 다음으로 Gate·Hoeffler(2004)는 북유럽 국가들의 원조 동기를 연구하였다. 연구 결과에 따르면, 노르웨이, 덴마크, 스웨덴, 핀란드 등 북유럽국가들은 다른 양자 원조 공여국들과 달리 민주주의 국가에 더 많은 원조를 했고, 무역정책은 원조 결정에 영향을 미치지 않았으며, 정치적 동맹 여부와 상관없이 인권에 대한 고려가 요구되는 수원국에 더 많은 원조를 제공하였다.¹⁹⁾ 이 경우 원조의 도덕적 동기 유무는 수원국의 정치경제적 상황이 원조 공여 결정에 유의미한 영향을 미쳤는가로 판단된다.

다음으로 남북협력기금이 공적개발원조와 유사하게 정치경제적 동기에 기반을 두고 집행된다고 가정할 경우, 정치경제적 목적의 원조 공여에 관한 선행연구를 통해 기금 집행 요인을 추정하게 될 것이다. 첫째, Alesina·Dollar(2000)는 누가, 왜, 누구에게 원조를 제공하는가에 대한 질문에 대해 공여국들은 민주화된 국가에 더 많은 원조를 제공하고 있다고 주장한다. 이것은 대상국의 민주화에 기반을 둔 정치적 안정을 촉진하려는 도덕적인 의도라기보다 민주화된 국가에 대한 해외 직접투자의 확대와 무관하지 않다고 주장한다.²⁰⁾ 민주화에 기반을 둔 국가일수록 안정적인 정치 상황을 바탕으로 우호적인 투자환경을

19) Scott Gates·Anke Hoeffler, "Global Aid Allocation: Are Nordic Donors Different?" *Working Paper* (Center for the study of African Economies, 2004).

20) Alberto Alesina·David Dollar, "Who gives foreign aid to whom and why?" *Journal of Economic Growth*, Vol. 5, No. 1 (2000), pp. 33-63.

제공할 수 있으며, 이것이 공여국의 경제적 이익을 보장하기 때문이라는 것이다. 둘째, Younas(2008)는 경제협력개발기구 개발원조위원회(OECD/DAC) 회원국들은 자국에 상대적으로 이익을 주는 상품들을 수입하는 수원국에 원조하려는 경향이 있다는 분석결과를 바탕으로 선진공여국들의 원조 동기를 경제적 동기라고 설명한다.²¹⁾ 셋째, Lumsdaine(1993)은 식민역사, 수원국의 민주주의 여부 및 소득 수준 등을 변수로 공여국의 원조 결정 요인을 탐색하고, 대부분의 원조가 수원국의 조건보다 공여국의 수원국과의 정치경제적 이해관계 수준에 따라 결정된다고 분석한다.²²⁾ 마지막으로 정혁(2016)은 공여국의 GDP, GDP 대비 조세수입, 정부소비지출, 정부채무, 수출입총액 등이 원조 공여 규모 결정에 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석한다. 즉, 공여국의 경제적 상황이 해당 국가의 원조규모 결정에 유의미한 영향을 미친다는 견해이다.²³⁾ 이와 같은 연구들은 수원국 보다는 공여국 변수나 수원국과 공여국 간의 관계에 대한 변수에 집중한다.

원조의 도덕적 동기와 정치경제적 동기가 모두 주요 요인으로 밝혀진 연구도 있다. 예를 들어 유웅조(2010)는 미국의 대외원조 결정 요인 중 수원국의 인권수준이 유의미함을 서술하면서 동시에 수원국의 국민소득 및 대상국의 미국과의 관계 등도 미국의 대외원조 결정에 유의미한 변인인 것을 보여준다.²⁴⁾ 한편, 원조의 동기가 재원의 종류에 따라 다르게 나타난다는 연구도 존재한다. Nunnenkamp et al.(2009)은 스위스 원조에 대해 기본적으로 이타주의적 성격을 가지지만, 재원의 출처에 따라 이타주의의 정도가 달라질 수 있다고 분석한다. 즉, 재원을 제공하는 기관이 인도주의적인 성격을 가질 경우 해당 기관의 지원은 인도주의적인 성격을 띠게 된다는 것이다.²⁵⁾

21) Javed Younas, "Motivation for bilateral aid allocation: Altruism or trade benefit," *European Journal of Political Economy*, Vol. 24, No. 3 (2008), pp. 661-674.

22) David Lumsdaine, *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime 1949-89* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1993).

23) 정혁, "ODA 규모 결정요인 실증분석과 한국에의 적용," 『국제지역연구』 제25권 제1호(국제지역학회, 2016), pp. 49-80.

24) 유웅조, "미국의 대외원조 정책에 대한 실증분석: 인권정책을 중심으로," 『국제정치논총』 제50집 제2호(국제정치학회, 2010), pp. 65-85.

25) Nunnenkamp et al., "Is NGO aid not so different after all? Comparing the allocation of Swiss aid by private and official donors," *European Journal of Political Economy*, Vol. 25, No. 4

원조 공여 규모 결정 요인의 선행연구에서 활용한 독립변수는 세 가지 종류로 요약할 수 있다. 첫째, 원조의 도덕적 동기가 강조된 연구들은 원조 대상국의 정치, 경제적인 상황을 독립변수로 다룬다. 수원국의 경제지표와 정치안정성 지표가 그 예이다. 둘째, 원조의 정치경제적인 동기가 강조된 경우에는 두 가지 상황을 상정할 수 있다. 먼저 상호 정치경제적 관계를 주 요인으로 다룰 경우, 해당 연구들은 공여국과 대상국 간의 정치적 관계와 경제적 관계에 집중한다. 예를 들어 정치적 관계와 관련해서는 식민지 경험여부, 국지도발 등과 같은 군사갈등 여부 등이 주요 변수이며, 경제적 관계와 관련해서는 상호무역규모, 상호투자규모 등이 유의미한 변수로 활용되었다. 다음으로 공여국의 정치경제적인 상황을 주요 독립변수로 활용한다면, 공여국의 경제지표, 공여국의 정치적 안정성 등을 유의미한 변수로 활용할 수 있다. 본 논문에서는 이러한 세 가지 범주의 독립변수 지표 항목을 아래와 같이 도입한다(<표 2> 참조).

본 논문에서 독립변수의 측정과 관련하여 첫째, 북한의 경제지표는 한국은행 통계와 데일리 NK 지표를 활용한다. 한국은행 통계²⁶⁾를 활용하여 도입한 북한

〈표 2〉 독립변수

독립변수	지표(variables)	측정
수원국의 경제 상황	북한의 경제성장률(nk_gdp)	한국은행 통계
	북한의 환율(nk_fx)	데일리 NK, 2차 자료
공여국-수원국 관계	남북회담 횟수(ik_talk)	통일백서
	미사일 핵도발 유무(nuclear)	통일백서/국방백서
공여국의 정치경제 상황	한국의 물가변동(rok_inf)	한국은행 통계
	정부 지지도(rok_support) 정권성격(rok_gov_conserv)	리얼미터 국정수행 평가
	통일의식(unif_10years/unif_benefit)	통일평화연구소

자료: 본문의 내용을 바탕으로 저자 정리

(2009), pp. 422-438.

26) 한국은행 경제통계시스템, <http://ecos.bok.or.kr/> (검색일: 2018년 8월 16일).

의 경제성장률은 월별 데이터 확보가 불가능하기 때문에 연도별 수치를 월평균으로 가정하고 분석에 도입한다. 환율지표는 데일리 NK²⁷⁾에서 매달 발표하는 북한의 환율을 활용하고 있으나, 발표가 시작된 시기가 2009년 8월 이후이기 때문에 이전 기간에 대한 환율은 2차 자료²⁸⁾를 활용하여 처리한다. 둘째, 공여국과 수원국과의 관계 즉 남북관계 변화를 측정하기 위한 지표로는 남북회담 횟수, 미사일 및 핵 도발 유무를 활용한다. 각각의 지표는 통일부와 국방부에서 공식적으로 발표한 자료²⁹⁾을 바탕으로 측정한다. 셋째, 한국의 정치경제 상황을 살펴보기 위한 지표로는 한국의 물가변동, 정권의 지지도, 국민들의 통일의식 등을 다룬다. 이 중 경제지표는 한국은행 통계를, 정권지지도는 리얼미터의 국정수행 평가 결과³⁰⁾를, 통일의식은 서울대학교 통일평화연구소에서 매년 발표하는 통일의식조사 결과³¹⁾를 활용한다.

만약 북한의 경제적 상황의 변화에 따라 남북협력기금 집행 규모가 변화한다면, 기금의 집행은 도덕적 동기에 기반을 둔 결정을 해석할 수 있을 것이다. 한편 남북협력기금이 남북한 간 정치·경제적 관계에 따라 집행 규모를 달리한다면, 기금의 집행은 정치 및 경제관계 개선을 위한 동기를 가지는 것으로 판단할 수 있다. 마지막으로 남북협력기금 집행이 한국의 정치·경제적 상황에 유의미한 영향을 받는다면, 기금의 집행은 한국의 정치·경제적 필요 따른 결정으로 설명할 수 있을 것이다.

27) 데일리 NK, <https://www.dailynk.com/> (검색일: 2018년 8월 16일).

28) 한기범, “북한 정책결정과정의 조직형태와 관료정치” (경남대학교 대학원 박사학위논문, 2010)의 146쪽 분기별 쌀값 및 환율 자료를 활용한다.

29) 통일부, <http://www.unikorea.go.kr/unikorea/> (검색일: 2018년 5월 15일). 국방부, <http://www.mnd.go.kr/mbshome/mbs/mnd/> (검색일: 2018년 8월 16일).

30) 리얼미터는 2005년 설립된 한국의 여론조사기관으로 한국 최초로 정례여론조사를 실시, 주별 국정수행 지지도를 발표하고 있다. <http://www.realmeter.net/> (검색일: 2018년 8월 16일).

31) 서울대학교 평화통일연구원, <http://tongil.snu.ac.kr/> (검색일: 2018년 8월 16일).

통일의식조사는 전국 16개시도에 거주하고 있는 만 19세 이상 65세 이하 성인 남녀 1,200명을 다단계무작위추출법으로 표집하여 구조화된 질문지를 사용하여 1:1 개별면접조사 방법으로 실시된다. 본 연구에서는 10년 안에 통일이 가능하다는 답변하는 비율과 통일이 이익이 된다고 답변하는 비율을 활용하여 변수로 도입한다.

3. 분석모델

전술한 종속변수와 독립변수를 중심으로 본 연구의 분석모델을 아래와 같은 회귀식으로 정리할 수 있다.

$$Y = a + b_1X_1 + b_2X_2 + b_3X_3 + b_4X_4 + b_5X_5 + b_6X_6 + b_7X_7 + b_8X_8 + b_9X_9 + e$$

Y=남북협력기금 집행 규모

x_1 =북한의 경제성장률, x_2 =북한의 환율, x_3 =남북회담 횟수, x_4 =북한의 미사일/핵 도발 유무, x_5 =한국의 물가변동률, x_6 =정권 지지도, x_7 =정권 성격, x_8 =통일의식 1(10년 안에 통일이 가능하다), x_9 =통일의식 2(통일이 이익이 된다), a =상수, e =오차항

따라서 연구가설은 아래와 같다.

- 〈연구가설 1〉 남북협력기금의 집행은 북한의 경제 상황에 따라 결정되었을 것이다.
- 〈연구가설 2〉 남북협력기금의 집행은 남북한 관계에 따라 결정되었을 것이다.
- 〈연구가설 3〉 남북협력기금의 집행은 한국의 정치경제 상황에 따라 결정되었을 것이다.

본 연구에서는 위 연구가설의 하위 가설로서 남북협력기금 집행 분야별 유의미한 독립변수를 찾아내고자 한다. 구체적으로 남북사회문화교류 분야의 기금 집행에 영향을 미친 요인, 인도적 문제해결 분야의 기금 집행에 영향을 미친 요인, 인도적 지원 분야의 기금 집행에 영향을 미친 요인 및 남북경협 분야의 기금 집행에 영향을 미친 요인을 분석한다.

IV. 분석결과

먼저, 전체 남북협력기금 집행 규모에 대하여 STATA를 활용하여 회귀분석을 실시하였다. 해당 월의 남북협력기금 집행은 2개월 전부터 12개월 전까지의 독립변수의 상황에 따라 영향을 받을 것이라는 전제(assumption)를 바탕으로 시간경과(time lag)에 따른 분석을 실시하였으며, 그 결과는 다음과 같다.

첫째, 기금이 집행되는 달을 기준으로 2개월, 3개월이 경과된 독립변수가 활용된 모델에서 가장 많은 유의미한 변수가 도출되었다(<표 3> 참조). 따라서 일정 기간이 경과한 북한의 경제 상황, 남한의 정치경제 상황 그리고 남북관계

<표 3> 독립변수 도입 시기별 남북협력기금 집행 요인 분석

	2개월 경과	3개월 경과	4개월 경과	5개월 경과	6개월 경과	7개월 경과	8개월 경과	9개월 경과	10개월 경과
북한 경제성장률	7.206*** (-2.379)	7.151*** (-2.358)	5.402* (-2.787)	5.186 (-3.331)	5.288 (-3.682)	1.464** (-6.35)	9.414** (-4.526)	1.101* (-5.552)	5.457 (-9.101)
북한 환율	-6,211 (33,144)	-31,853 (34,967)	-17,085 (36,115)	8,448 (36,701)	75,586 (181,766)	249,140 (202,217)	3,921 (152,225)	-242,864 (231,049)	-134,889 (253,015)
남북회담 횟수	1.884 (-2.178)	-2.068 (-2.175)	3.554 (-3.843)	4.949 (-4.269)	4.3 (-4.628)	6.271 (5.342)	1.776*** (-4.367)	-3.908 (-5.14)	1.345* (-6.765)
군사도발 유무	-6.126 (-8.369)	8.941 (-8.272)	-8.438 (-8.989)	-8.97 (-9.429)	9.384 (-1.125)	1.014 (-1.317)	2.326 (-1.05)	3.7 (-2.038)	2.481 (-3.263)
한국 물가변동	-1.519* (-8.801)	-4.718 (-9.11)	-1.531 (-1.03)	-1.119 (-1.127)	-7.308 (-1.334)	1.537 (-1.539)	5.493 (-1.101)	-8.034 (-1.374)	2.287 (-2.126)
한국 정부 지지도	4.436** (-1.994)	3.467* (-2.054)	4.422* (-2.231)	-3.746 (-2.431)	3.371 (-2.747)	-2.962 (-3.204)	-907,169 (-2.358)	2.226 (-5.007)	120,134 (-7.597)
한국 정부 성격	-1.472 (-9.063)	-2.23** (-8.959)	-1.409 (-1.204)	-9.214 (1.433)	-2.311 (-1.529)	2.231 (-2.567)	2.88 (-1.85)	-1.727 (-2.066)	-1.909 (-2.864)
통일 시기	3.808*** (-1.054)	3.954*** (-1.065)	3.028** (-1.272)	2.620* (-1.39)	3.675** (-1.526)	7.223*** (-2.195)	6.048*** (-1.495)	8.070*** (-1.743)	9.059*** (-2.424)
통일편의	-4.805 (-3.187)	-87,067 (-3.191)	-1,381 (-3.588)	403,784 (-3.891)	1,03 (-4.285)	9.023 (-6.024)	2,667 (-4.21)	4,867 (-5.121)	-2,251 (-6.938)
Constant	-3.615 (-3.357)	-5.4 (-3.385)	-3.738 (-3.845)	-1,879 (-4.432)	-6.028 (-4.847)	-2.105 (-8.178)	-1,558 (-5.641)	-1,505 (-6.689)	-1,538 (-9.723)
사례수	94	85	74	65	57	47	38	28	19
R-squared	0.370	0.364	0.361	0.409	0.422	0.478	0.720	0.799	0.848

주: ** p<0.01, * p<0.05, * p<0.1

변화는 기금 집행에 유의미한 영향을 미치기 어려운 것으로 해석할 수 있다. 둘째, 모든 변수를 포함한 회귀모델에서는 한국의 정치적 상황과 북한의 경제상황이 남북협력기금 집행 규모 결정에 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었다(<표 4>의 모델 1, 8 참조). 분석 결과에 따르면, 집행 2개월 전 북한의 경제성장률이 높을수록, 한국의 인플레이션이 낮을수록, 정부지지도가 높을수록, 그리고 10년 안에 통일될 가능성이 있다고 응답한 한국 국민이 많을수록 남북협력기금 집행 규모가 큰 것으로 나타났다. 한편 집행 3개월 전을 기준으로 살펴볼 경우 북한의 경제성장률이 높을수록, 한국의 정부지지도가 높을수록, 진보성격의 정부일수록, 그리고 10년 안에 통일될 가능성이 있다고 보는 한국 국민이 많을수록 남북협력기금 집행 규모가 큰 것으로 나타났다. 요컨대 높은 지지도를 받는 진보정부일수록 큰 규모의 기금을 집행하였으며, 한국 국민들의 통일에 대한 긍정적인 인식을 가지고 있는 경우 기금 집행 규모가 증대되었다. 특이점은 북한의 경제 상황이 좋을수록 기금 집행 규모가 증가한 것이다.

반면 모든 변수를 포함한 종합모델의 경우 남북회담의 횟수, 북한의 핵미사일 도발 유무 등 남북관계 요인은 기금 집행 규모 변화에 유의미한 영향을 미치지 않았다. 다만 남북관계 변수만을 대상으로 회귀모델을 구성한 경우(모델 3, 10)를 살펴보면, 회담의 횟수가 기금 집행 규모 결정에 양의 방향으로 유의미한 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 즉, 남북회담이 많이 열릴수록 기금 집행 규모가 증가한다는 것이다. 이러한 결과는 많은 경우 남북회담이 이산가족 상봉이나 남북교류협력 추진을 위한 사안을 다루기 때문에 회담의 후속조치 이행을 위해 남북협력기금이 집행된 것으로 추정할 수 있다. 한편 북한의 핵미사일 도발은 분석모델들 중 어느 모델에서도 기금 집행 규모 변화에 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석되지 않았다.

집행 분야별 회귀분석 결과를 살펴보자. 첫째, 해당 월의 사회문화교류 분야 집행 규모를 종속변수로, 해당 월 기준 2개월, 3개월이 경과된 북한과 한국의 정치경제적 조건 및 남북관계를 독립변수로 하여 STATA 회귀분석을 실시한 결과는 <표 5>와 같이 요약할 수 있다. 모든 변수를 포함한 회귀모델에서는 북한의 경제 상황, 남북관계, 한국의 정치상황이 남북협력기금 집행 규모 결정에 유의미한 변인으로 확인되었다(<표 5>의 모델 22, 29 참조). 특히 집행이 이루어진 해당 월의 2개월 그리고 3개월 전의 독립변수를 바탕으로 이루어진

〈표 4〉 남북협력기금 집행 규모 결정 요인 분석 결과

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
북한경제 성장률	7.206*** (2.379)	5.137*** (1.556)			4.853*** (1.599)	7.026*** (2.304)		7.151*** (2.358)	4.143** (1.582)			3.550** (1.621)	6.251*** (2.267)	
북한환율	-6.211 (33.144)	14.452 (33.304)			18.038 (33.969)	8.031 (31.925)		-31.853 (34.967)	-25.077 (35.278)			-28.281 (36.554)	-25.161 (33.787)	
남북회담 횟수	1.884 (2.178)		4.819*** (1.796)		4.216** (1.947)		1.851 (1.877)	-2.068 (2.175)		3.535* (1.787)		3.511* (1.962)		-6.964 (1.902)
군사도발 유무	-6.126 (8.369)		7.013 (6.723)		1.067 (7.797)		-1.046 (7.623)	8.941 (8.272)		8.440 (6.717)		7.223 (7.886)		2.511 (7.758)
한국 물가변동	-1.519* (8.801)			-9.226 (7.986)			-1.024 (8.009)	-4.718 (9.110)			9.196 (8.493)			1.448 (8.764)
한국 정부 지지도	4.436** (1.994)			1.772 (1.575)		3.970** (1.953)	2.268 (1.593)	3.467* (2.054)			1.518 (1.644)		4.035** (1.995)	1.368 (1.689)
한국 정부 성격	-1.472 (9.063)			-1.718** (7.303)		-1.395 (8.596)	-1.647** (7.549)	-2.230** (8.959)			-1.912** (7.521)		-1.900** (8.411)	-1.952** (7.931)
통일 시기	3.808*** (1.054)			3.121*** (8.841)		3.823*** (1.013)	2.686*** (9.303)	3.954*** (1.065)			3.157*** (9.149)		3.617*** (1.018)	3.311*** (9.787)
통일퍼익	-4.805 (3.187)			-8.176*** (1.884)		-3.729 (2.688)	-1.008*** (2.271)	-87.067 (3.191)			-5.904*** (1.916)		-2.252 (2.765)	-5.467** (2.293)
Constant	-3.615 (3.357)	1.346*** (3.706)	1.189*** (3.415)	6.903 (2.205)	1.002** (4.083)	-4.606 (3.183)	2.315 (2.420)	-5.400 (3.385)	1.705*** (3.746)	1.220*** (3.483)	-4.770 (2.305)	1.356*** (4.139)	-4.223 (3.220)	-9.174 (2.573)
사례수	94	98	110	106	98	94	106	85	89	99	95	89	85	95
R-squared	0.370	0.108	0.066	0.276	0.151	0.345	0.297	0.364	0.075	0.048	0.264	0.114	0.344	0.266

주1: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

주2: 모델 (1)~(7)는 집행 당월 기준 2개월 전의 독립변수를 도입한 모델이며, 모델 (8)~(14)는 집행 당월 기준 3개월 전의 독립변수를 도입한 모델임

〈표 5〉 사회문화교류 분야의 기금 집행 규모 결정 요인 분석 결과

	(22)	(23)	(24)	(25)	(26)	(27)	(28)	(29)	(30)	(31)	(32)	(33)	(34)	(35)
북한경제 성장률	1.837* (9,241)	1.758 (5,549)			-436,197 (5,788)	1.529* (9,060)	1.652* (9,521)	-1,332 (6,032)				-5,154 (6,077)	1,196 (9,744)	
북한환율	1,077 (1,287)	1,170 (1,188)			771.8 (1,230)	1,619 (1,256)		415.8 (1,412)	786.4 (1,345)			-170.0 (1,371)	1,277 (1,452)	
남북회담 횟수	1,770 (8,458)		1,868 (6,221)		2,652 (7,049)		3,828 (7,127)	3,628 (8,782)		2,515 (6,517)		3,612 (7,357)		4,823 (7,467)
군사도발 유무	6,219* (3,251)		3,952* (2,329)		3,795 (2,823)		5,317* (2,894)	1,005*** (3,340)		6,308** (2,449)		7,604** (2,957)		8,856*** (3,046)
한국 물가변동	-3,775 (3,418)			-3,975 (3,040)			-3,256 (3,041)	-4,675 (3,679)			-5,744 (3,492)			-3,671 (3,441)
한국 정부 지지도	166,368** (77,435)			102,532* (59,950)		179,392** (76,825)	90,392 (60,469)	165,016* (82,926)			100,066 (67,599)		192,618** (85,750)	73,673 (66,328)
한국 정부 성격	-3,100 (3,520)			-3,637 (2,780)		-2,986 (3,381)	-2,701 (2,866)	-1,806 (3,618)			-2,127 (3,093)		-1,716 (3,615)	-4,609 (3,114)
통일 시기	-329,584 (409,503)			-484,679 (336,596)		-362,146 (398,290)	-466,419 (353,169)	-279,508 (430,148)			-418,449 (376,228)		-298,782 (437,469)	-334,434 (384,265)
통일편의	307,682** (123,785)			47,200 (71,712)		189,709* (105,708)	133,659 (86,209)	378,486*** (128,833)			72,884 (78,789)		196,891 (118,850)	210,810** (90,047)
Constant	-8,927 (1,304)	4,507*** (1,322)	4,264*** (1,183)	1,263 (8,395)	3,934*** (1,478)	-2,646 (1,252)	6,160 (9,186)	-1,436 (1,367)	5,219*** (1,428)	3,883*** (1,270)	9,764 (9,480)	4,168*** (1,552)	-5,135 (1,384)	-1,909 (1,010)
사레수	94	98	110	106	98	94	106	85	89	99	95	89	85	95
R-squared	0.176	0.012	0.026	0.091	0.031	0.122	0.123	0.237	0.004	0.065	0.085	0.077	0.109	0.168

주1: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

주2: 모델 (22)~(28)는 집행 당월 기준 2개월 전의 독립변수를 도입한 모델이며, 모델 (29)~(35)는 집행 당월 기준 3개월 전의 독립변수를 도입한 모델임

〈표 6〉 인도적 문제 해결 분야의 기금 집행 규모 결정 요인 분석 결과

	(43)	(44)	(45)	(46)	(47)	(48)	(49)	(50)	(51)	(52)	(53)	(54)	(55)	(56)
북한경제 성장률	1,658 (8,825)	3,866 (5,483)			4,259 (5,663)	1,453* (8,442)		1,445 (9,310)	4,546 (5,992)			3,275 (5,786)	1,584* (8,916)	
북한환율	2,187 (12,293)	-8,451 (11,735)			-5,027 (12,030)	968.3 (11,700)		-1,316 (13,807)	-9,660 (13,361)			-3,106 (13,050)	807.7 (13,287)	
남북회담 횟수	-8,769 (8,077)		1,061* (6,026)		1,156* (6,896)		-3,665 (6,659)	1,026 (8,587)		2,290*** (6,176)		2,590*** (7,005)		1,080 (7,046)
군사도발 유무	8,941 (3,104)		-1,403 (2,255)		-1,871 (2,761)		-5,075 (2,704)	4,406 (3,266)		-8,938 (2,321)		-1,297 (2,815)		-5,358 (2,874)
한국 물가변동	2,164 (3,265)			1,357 (2,795)			1,237 (2,841)	-1,441 (3,597)			-3,574 (3,185)			-4,035 (3,247)
한국 정부 지지도	49,673 (739,495)			-298,621 (551,169)		186,635 (715,911)	-319,578 (565,030)	412,151 (810,916)			-246,765 (616,542)		275,148 (784,628)	-130,843 (625,848)
한국 정부 상경	-7,609** (3,362)			-6,174** (2,556)		-6,486** (3,150)	-6,587** (2,678)	-6,389* (3,538)			-7,397** (2,821)		-7,660** (3,307)	-6,335** (2,938)
통일 시기	1,021** (3,911)			8,100** (3,095)		8,996** (3,712)	8,588** (3,300)	8,557** (4,206)			8,898** (3,431)		9,899** (4,003)	7,111* (3,626)
통일편익	1,319 (1,182)			-145,644 (659,300)		918,219 (985,073)	-202,877 (805,550)	873,099 (1,260)			-183,410 (718,603)		992,126 (1,088)	-328,321 (849,645)
Constant	-1,897 (1,245)	2,239* (1,306)	1,252 (1,146)	-7,183 (7,718)	1,502 (1,446)	-1,629 (1,167)	-7,009 (8,584)	-1,625 (1,337)	2,459* (1,419)	4,773 (1,203)	-7,100 (8,646)	5,511 (1,477)	-1,763 (1,266)	-4,937 (9,531)
시레수	94	98	110	106	98	94	106	85	89	99	95	89	85	95
R-squared	0,232	0,010	0,036	0,192	0,048	0,221	0,195	0,269	0,011	0,133	0,218	0,158	0,253	0,239

주1: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

주2: 모델 (43)~(49)는 집행 당월 기준 2개월 전의 독립변수를 도입한 모델이며, 모델 (50)~(56)는 집행 당월 기준 3개월 전의 독립변수를 도입한 모델임

〈표 7〉 인도지원 분야의 기금 집행 규모 결정 요인 분석 결과

	(64)	(65)	(66)	(67)	(68)	(69)	(70)	(71)	(72)	(73)	(74)	(75)	(76)	(77)
북한경제 성장률	1.881** (9.316)	4.886 (6.113)			5.367 (5.981)	1.979** (8.857)		2.541** (9.715)	6.462 (6.629)			7.248 (6.719)	2.108** (9.473)	
북한인구 변화율	10.335 (12.978)	-3.985 (13.084)			2.646 (12.706)	10.476 (12.275)		-6.033 (14.407)	-15.855 (14.782)			-7.743 (15.155)	-1.815 (14.117)	
남북회담 횟수	3.621 (8.527)		2.368*** (6.384)		2.499e*** (7.283)		8.763 (7.070)	-1.335 (8.961)		1.368* (7.174)		1.485* (8.135)		-6.263 (7.593)
군사도발 유무	-4.675 (3.277)		-2.186 (2.390)		-3.361 (2.917)		-1.689 (2.871)	-9.036 (3.408)		-3.194 (2.696)		-3.979 (3.269)		-3.059 (3.097)
한국 물가변동	2.482 (3.446)			1.047 (2.992)			9.728 (3.016)	-5.962 (3.754)			-3.135 (3.417)			-3.883 (3.499)
한국 정부 지지도	166.737 (780.670)			-442.643 (589.977)		112.125 (751.082)	-305.656 (599.843)	205.467 (846.158)			-428.566 (661.341)		303.080 (833.667)	-378.801 (674.504)
한국 정부 성격	-8.213** (3.549)			-7.926*** (2.736)		-8.702** (3.305e)	-7.246** (2.843)	-1.090*** (3.691)			-8.742*** (3.026)		-8.805** (3.514)	-9.799*** (3.167)
통일 시기	1.064** (4.128)			1.033*** (3.312)		1.116*** (3.894)	8.742** (3.503)	1.430*** (4.389)			1.112*** (3.681)		1.257*** (4.253)	1.155*** (3.908)
통일판의	1.435 (1.248)			-40.744 (705.722)		1.623 (1.033)	-391.862 (855.182)	1.710 (1.315)			-15.935 (770.818)		1.435 (1.155)	-466.958 (915.701)
Constant	-2.036 (1.314)	3.122** (1.456)	1.620 (1.214)	-8.719 (8.261)	1.464 (1.527)	-2.152* (1.224)	-5.320 (9.113)	-2.287 (1.395)	4.058** (1.570)	2.869** (1.398)	-8.442 (9.274)	3.291* (1.716)	-2.295* (1.346)	-5.013 (1.027)
시계수	94	98	110	106	98	94	106	85	89	99	95	89	85	95
R-squared	0.309	0.007	0.131	0.256	0.144	0.307	0.270	0.355	0.021	0.058	0.274	0.082	0.316	0.287

주1: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

주2: 모델 (64)~(70)은 집행 당월 기준 2개월 전의 독립변수를 도입한 모델이며, 모델 (71)~(77)은 집행 당월 기준 3개월 전의 독립변수를 도입한 모델임

〈표 8〉 남북경협 분야의 기금 집행 규모 결정 요인 분석 결과

	(85)	(86)	(87)	(88)	(89)	(90)	(91)	(92)	(93)	(94)	(95)	(96)	(97)	(98)
북한경제 성장률	2,519 (1,583)	4,875*** (1,047)			4,237*** (1,077)	2,389 (1,529)		2,096 (1,381)	3,760*** (9,548)			3,122*** (9,389)	1,463 (1,355)	
북한환율	-27,409 (22,050)	20,348 (22,404)			8,439 (22,873)	-17,595 (21,190)		-45,113** (20,477)	-7,448 (21,293)			-28,176 (21,177)	-45,480** (20,197)	
남북회담 횟수	3,719 (1,449)		1,521 (1,267)		6,282 (1,311)		1,112 (1,246)	-2,073 (1,274)		-4,873 (1,087)		-6,077 (1,137)		-1,380 (1,129)
군사도발 유무	-2,141 (5,568)		1,476*** (4,741)		1,119** (5,250)		-5,110 (5,057)	8,641* (4,844)		1,415*** (4,083)		1,456*** (4,568)		4,524 (4,604)
한국 물가변동	-9,690 (5,855)			-6,798 (5,270)			-7,261 (5,314)	2,913 (5,335)			5,340 (5,108)			6,283 (5,201)
한국 정부 지지도	2,214* (1,326)			1,567 (1,039)		1,947 (1,297)	1,829* (1,057)	1,435 (1,203)			1,523 (988,647)		2,060* (1,193)	1,242 (1,003)
한국 정부 성격	-3,329 (6,030)			-6,107 (4,819)		-3,142 (5,706)	-5,556 (5,008)	-9,589* (5,246)			-6,186 (4,523)		-6,732 (5,028)	-7,039 (4,707)
통일 시기	1,523** (7,014)			1,226** (5,834)		1,553** (6,722)	9,817 (6,172)	1,540** (6,238)			1,165** (5,502)		1,205* (6,085)	1,463** (5,809)
통일편의	-9,397*** (2,120)			-9,461*** (1,243)		-8,982*** (1,784)	-1,041*** (1,507)	-6,165*** (1,868)			-7,425*** (1,152)		-8,104*** (1,653)	-6,630*** (1,361)
Constant	2,438 (2,233)	6,518** (2,493)	6,517*** (2,408)	3,412** (1,455)	4,951* (2,749)	1,965 (2,113)	4,233*** (1,605)	1,406 (1,982)	8,948*** (2,261)	6,869*** (2,117)	2,205 (1,386)	7,959*** (2,398)	2,701 (1,925)	1,395 (1,527)
시레수	94	98	110	106	98	94	106	85	89	99	95	89	85	95
R-squared	0.448	0.199	0.087	0.381	0.236	0.429	0.393	0.452	0.153	0.114	0.330	0.252	0.411	0.350

주1: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

주2: 모델 (85)~(91)은 집행 당월 기준 2개월 전의 독립변수를 도입한 모델이며, 모델 (92)~(98)은 집행 당월 기준 3개월 전의 독립변수를 도입한 모델임

회귀분석에서 유의미한 변수의 개수가 가장 많이 도출되었다. 분석 결과에 따르면, 집행 2개월 전의 경우 북한의 경제성장률이 높을수록, 북한의 핵미사일 도발이 있는 경우, 정부의 지지도가 높을수록, 그리고 통일의 편익이 많다고 인식하는 한국 국민이 많을수록 남북협력기금 집행 규모가 큰 것으로 나타났다. 여기서 특이점은 첫째, 북한 경제 상황이 좋을수록 사회문화교류의 집행이 활발히 이루어진 점이다. 더불어 정부의 성격, 즉 진보정부냐 보수정부냐의 유무는 유의미한 변수가 아닌 반면, 정부의 성격과 무관하게 정부지지도가 높을수록 기금 집행이 활발히 이루어진다는 것이다. 3개월이 경과된 독립변수를 활용한 경우에도 유사한 결과가 도출되었다. 다만 기금 집행이 이루어진 해당 월의 4개월 전을 기준으로 살펴볼 경우 북한의 핵미사일 도발 유무, 정권지지도와 통일편익에 대한 한국인의 인식이 추가적으로 유의미하게 분석되었다.

둘째, 해당 월의 인도적 문제해결 분야 집행 규모를 종속변수로, 해당 월 기준 2개월, 3개월, 4개월이 경과된 북한과 한국의 정치경제적 조건과 남북관계를 독립변수로 하여 STATA 회귀분석을 실시한 결과는 <표 6>과 같다. 남북협력기금 중 인도적 문제 해결을 위한 집행 규모는 한국 정부의 성격과 한국 국민들의 통일의식에 유의미한 영향을 받고 있는 것으로 분석되었다(<표 6>의 모델 43, 50 참조). 집행이 이루어진 해당 월의 2개월, 3개월 전의 독립변수를 바탕으로 이루어진 회귀분석에서 모두 진보정부인 경우에 집행 규모가 큰 것으로 나타났다. 한편 10년 안에 통일이 가능하다고 답한 한국 국민이 많을수록 정부의 기금 집행 규모가 큰 것으로 분석되었다.

셋째, 해당 월의 인도지원 분야 집행 규모를 종속변수로, 해당 월 기준 2개월, 3개월이 경과된 북한과 한국의 정치경제적 조건 및 남북관계를 독립변수로 STATA 회귀분석을 실시한 결과는 <표 7>과 같다. 남북협력기금 중 인도적 지원을 위한 집행 규모는 집행 월의 2개월 혹은 3개월 전북한의 경제 상황, 한국 정부의 성격 및 한국 국민들의 통일의식에 유의미한 영향을 받고 있는 것으로 분석되었다(<표 7>의 모델 64, 71 참조). 집행이 이루어진 해당 월의 2개월 그리고 3개월 전의 독립변수를 바탕으로 회귀분석을 실시한 결과 모두 북한의 경제 상황이 좋을수록, 한국 정부가 진보정부인 경우 기금 집행이 활발히 이루어진 것으로 분석된다. 더불어 10년 안에 통일이 가능하다고 답한 한국 국민이 많을수록 정부의 기금 집행 규모가 큰 것으로 나타났다.

마지막으로, 해당 월의 남북경협 분야 집행 규모를 종속변수로, 해당 월 기준 2개월, 3개월이 경과된 북한과 한국의 정치경제적 조건 및 남북관계를 독립변수로 STATA 회귀분석을 실시한 결과는 <표 8>과 같이 요약할 수 있다. 남북경협 분야 집행 규모의 경우 집행 월로부터 3개월 전의 독립변수 군으로 이루어진 모델에서 유의미한 변인이 가장 많이 관찰되었다(<표 8>의 모델 92 참조). 모델 92에 따르면, 남북경협 분야의 집행 규모는 북한의 환율, 북한의 핵미사일 도발 유무, 한국 정부의 성격 및 한국 국민의 통일 편익에 대한 인식에 유의미한 영향을 받는다. 예를 들어 3개월 전의 북한의 환율이 낮을수록, 북한이 핵미사일 도발이 있는 경우, 정부의 성격이 진보적인 경우 그리고 통일편익에 대한 한국 국민들의 인식이 긍정적인 경우 남북경제협력에 대한 기금 집행 규모가 컸을 것으로 추정된다.

V. 결론

본 논문은 2007년 1월부터 2018년 6월까지 138개월간 남북협력기금 집행에 대한 요인 분석을 통해 한국 정부의 남북협력기금 집행이 “정치적 목적에 기인하는가” 혹은 “경제적 목적을 위한 것인가” 아니면, “도덕적 동기에 기반을 두는가”에 대한 질문의 답을 찾아보고자 하였다. 분석결과는 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 일정 기간이 경과한 북한의 경제 상황, 남한의 정치경제 상황, 그리고 남북관계 변화는 기금 집행에 유의미한 영향을 미치지 못했다. 즉, 남북협력기금의 집행은 비교적 최근의 상황변화에 민감한 것으로 추정된다. 둘째, 남북협력기금의 집행에서 한국 정부의 도덕적 동기를 찾기는 어렵다. 회귀분석에 따르면 기금의 집행은 북한의 경제 상황과 유의미한 관련을 보이지 않지만 북한의 경제 상황이 좋을수록 기금의 집행 규모가 커지고 있음을 알 수 있다. 인도적 지원 목적의 기금 집행 사례에서도 북한의 경제 상황과 기금 집행 규모 간에는 양의 방향의 유의미한 회귀관계가 검증되었다. 즉, 한국 정부는 북한의 경제 상황이 좋을수록 더 많은 규모의 기금을 집행한 것으로 분석된다. 셋째, 남북관계 변인은 남북협력기금 총 집행에는 유의미한 영향을 미치지 못했다.

다만 사회문화 교류 분야와 남북경협 분야에 대한 기금 집행에는 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석된다. 특히 북한의 핵미사일 도발이 있는 경우에 사회문화 교류 분야에 더 큰 규모의 기금 집행이 이루어진 것으로 나타났는데, 이러한 결과에 대해서는 두 가지 해석이 가능하다. 먼저 북한의 도발이 지속될 경우, 이에 따른 직접적인 남북협력이 어려워지면서 사회문화교류의 집행 항목 중 통일정책 분야(예: DMZ 평화공원조성 등)에 대한 기금 집행이 증대하였기 때문이라는 해석이다. 둘째는 북한의 도발이 극대화되면서 남북경협의 손실 발생(예: 개성공단 폐쇄) 등에 대한 보상 집행이 증대한 것에 대한 결과로 해석할 수 있을 것이다. 마지막으로, 남북협력기금의 집행에는 한국 정부의 국내 정치적 요인이 유의미한 영향을 미치는 것으로 추정된다. 대부분의 분석 모델에서 남북협력기금의 집행에 영향을 미치는 요인은 한국 정부에 대한 지지도, 정부의 성격, 그리고 한국 국민의 통일 인식 등으로 나타났다. 정부에 대한 지지도가 높을수록 남북협력기금은 활발히 집행되었으며, 특히 진보정부에서 집행이 더욱 적극적으로 이루어졌다. 한편 10년 내 통일의 가능성이 높다고 인식하는 한국 국민이 많을수록, 통일에 대한 편익에 긍정적인 인식을 가진 한국 국민이 많을수록 기금 집행은 규모가 더욱 컸던 것으로 분석된다.

본 연구는 남북협력기금 집행 요인을 통계적으로 분석함으로써 과거 집행 행위의 동기를 분석한 최초의 논문으로서 의의를 가진다. 다만 초기의 논문으로서 변수를 설정하는 과정에서 다음과 같은 한계를 가지고 있음을 밝힌다. 첫째, 본 논문은 기존의 공적개발원조 결정 요인 분석 연구들을 종합하여 다양한 변수를 무차별(indifferent)적으로 삽입하였다. 이것은 남북협력기금 집행 요인 분석을 위한 첫 번째 단계로서 다양한 변수들을 모두 검토한다는 측면에서 의의를 가지지만, 이론적 관점을 바탕으로 학술적인 분석을 담아내는 것에는 한계를 제공한다. 둘째, 선행연구에서 다룬 수원국의 정치적 상황 변수를 도입해야 할 것이나, 북한의 정치적 변동을 변인으로 다루지 못하였다. 이것은 북한의 정치적 안정성을 월 단위 데이터로 제공하는 자료를 찾을 수 없기 때문이나, 추후 연구를 통해 월별 북한 고위급 숙청 인원 등의 대체 데이터를 활용하여 추가적인 분석을 실시해야 할 것이다. 유사한 한계로서 세 번째 한계는 북한의 경제 상황에 대한 월별 데이터의 신뢰도 문제이다. 본 분석에서 활용한 데이터는 기본적으로 데일리 NK 자료이나, 시기적으로 부족한 부분을 다른 자료에서 도입

함으로써 데이터의 신뢰도가 크게 낮아질 수 있음을 한계로 밝힌다. 추후 연구를 통해 특정 이론적 관점을 바탕으로 모델을 재설정하고, 모델에서 집중하고 있는 특정 변수에 대한 심도 있는 측정과 해석을 통해 연구를 발전시켜 나가야 할 것이다.

【참고문헌】

- 강석승. “남북한 통일에 대비한 통일재원 마련방안 연구.” 『평화학연구』 제2권 3호 (한국 평화연구학회, 2011).
- 김종갑. “대북지원의 효율성 제고방안.” 『통일정책연구』 제14권 2호 (통일연구원, 2005).
- 남성욱. “남북협력기금의 현황과 효율적인 중장기 운영방향에 관한 연구.” 『북한연구학회보』 제7권 1호 (북한연구학회보, 2003).
- 손영화·이호영. “통일재원 마련을 위한 법정정책 과제: 독일 통일재원의 우리나라에의 시사점.” 『법과 정책연구』 제13권 4호 (한국법정정책학회, 2013).
- 신동호·이재열. “개성공단 남북경협보험 개선방안에 관한 연구.” 『한독경상논총』 제34권 1호 (한독경상학회, 2016).
- 유용조. “미국의 대외원조 정책에 대한 실증분석: 인권정책을 중심으로.” 『국제정치논총』 제50집 제2호 (국제정치학회, 2010).
- 이상만. “6·15선언 이후 남북 경협현황, 경협기금 운용평가 및 정책과제.” 『북한연구학회보』 제11권 1호 (북한연구학회, 2007).
- 전상진·원진실·강지원. “통일에 대비한 한국의 통일비용 재원조달방안에 관한 논의: 독일의 통일비용의 재원조달과 문제점을 중심으로.” 『한독사회과학논총』 제17권 3호 (한독사회과학회, 2007).
- 정 혁. “ODA 규모 결정요인 실증분석과 한국에의 적용.” 『국제지역연구』 제25권 제1호 (국제지역학회, 2016).
- 정 응. “남북교역 금융지원제도의 현황과 수출보험의 과제.” 『무역보험연구』 제11권 2호 (한국무역보험학회, 2010).
- 조한범. “대북지원 10년의 성과와 과제: 대북개발지원을 위한 제언.” 『통일정책연구』 제14권 2 (통일연구원, 2005).
- 통일부. 『남북협력기금백서』 (서울: 통일부, 2008).
- 한기범. “북한 정책결정과정의 조직형태와 관료정치” (경남대학교 대학원 박사학위논문, 2010).
- Alesina, Alberto, and David Dollar. “Who gives foreign aid to whom and why?” *Journal of Economic Growth*, Vol. 5, No. 1 (2000).
- Gates, Scott, and Anke Hoeffler. “Global Aid Allocation: Are Nordic Donors Different?” *Working Paper* (Center for the study of African Economies, 2004).
- Lumsdaine, David. *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime 1949-89* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1993).
- Macdonald, Ryan, and John Hoddinott. “Determinants of Canadian bilateral aid allocations:

- humanitarian, commercial or political?” *Canadian Journal of Economics*, Vol. 37, No. 2 (2004).
- Nunnenkamp, Peter, Janina Weingarth, and Johannes Weisser. “Is NGO aid not so different after all? Comparing the allocation of Swiss aid by private and official donors.” *European Journal of Political Economy*, Vol. 25, No. 4 (2009).
- Younas, Javed. “Motivation for bilateral aid allocation: Altruism or trade benefit.” *European Journal of Political Economy*, Vol. 24, No. 3 (2008).
- 국방부. <http://www.mnd.go.kr/mbshome/mbs/mnd/> (검색일: 2018년 8월 16일).
- 국제개발협력기본법 ODA KOREA. http://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2012/T02/L01_S02.jsp. (검색일: 2018년 8월 7일).
- 데일리 NK. <https://www.dailynk.com/> (검색일: 2018년 8월 16일).
- 서울대학교 평화통일연구원. <http://tongil.snu.ac.kr/> (검색일: 2018년 8월 16일).
- 통일부. “남북정상회담설명자료(2018년 4월 27일).” http://www.unikorea.go.kr/unikorea/open/parliament/opCalculate/?boardId=bbs_0000000000000019&mode=view&cntId=54292&category=&pageIdx= (검색일: 2018년 5월 15일).
- _____. <http://www.unikorea.go.kr/unikorea/> (검색일: 2018년 5월 15일).
- 통일부 남북협력기금통계. <http://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/interkoreanfund/bfPresent/> (검색일: 2018년 9월 5일).
- 한국은행 경제통계시스템. <http://ecos.bok.or.kr/> (검색일: 2018년 8월 16일).
- Japanese MOFA. “White Paper on Development Cooperation 2016.” <https://www.mofa.go.jp/files/000286313.pdf> (검색일: 2018년 9월 7일).
- “Mike Pompeo Interview with CBS 11 May 2018.” <https://www.cbsnews.com/video/cia-director-mike-pompeo-on-the-threat-from-north-korea/> (검색일: 2018년 5월 15일).
- U.S. State Department. “Remarks With Republic of Korea Foreign Minister Kang Kyung-wha at a Press Availability.” <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/05/282041.htm>; (검색일: 2018년 5월 15일).
- “What is U.S. Government Foreign Assistance.” <https://www.foreignassistance.gov/> (검색일: 2018년 9월 7일).

[ABSTRACT]

A Study on Determinants of Inter-Korean Cooperation Fund(IKCF) Allocation

Jiyoun Park |

Assistant Professor, The School of International Studies,
Chonbuk National University

This paper explores determinants of inter Korean Cooperation fund allocation through analysis of episodes for 138 months from January 2007 to June 2018. Results are as follows. First, political and economic issues which had been passed more than 5 months do not affect to IKCF allocation. Secondly, it is difficult to find the moral motivation of the Korean government in implementing the Inter-Korean Cooperation Fund. According to the regression analysis, Korean government put more money as the North's economic situation improves, and even the analysis on humanitarian aid alone showed positive relationship between the North's economic situation and IKCF spending. Third, the inter-Korean relationship variables did not significantly affect the total spending of the inter-Korean cooperation funds, and the Korean government's domestic political motivation was analyzed as a significant variable.

Keywords: Inter Korean Cooperation Fund, Determinant of Allocation, Relations between two Korea, North Korea

투고일: 2018년 10월 29일, 심사일: 2018년 11월 16일, 게재확정일: 2018년 11월 30일
--